

РОЗДІЛ 10 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.176(4)
DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3/106>

ЧЛЕНСТВО В РАДІ ЄВРОПИ ТА ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ MEMBERSHIP IN THE COUNCIL OF EUROPE AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Аббакумова Д.В., к.ю.н.,
асистент кафедри міжнародного права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено дослідженню питань взаємозв'язку між членством держав у Раді Європи та рівнем дотримання прав людини всередині цих країни. Автором розглядаються основні історичні періоди під час яких відбувалося прийняття нових держав до членів Ради Європи. Звернено увагу на критерії, зазначені у Віденській декларації 1993 р., яким мають відповідати нові держави при вступі до організації. Зазначено, що для того, щоб бути прийнятою до Ради Європи, держава має взяти на себе зобов'язання, які визначаються у Висновку Парламентської Асамблеї про прийняття нового члена та у Резолюції Комітету Міністрів, в якій запрошується держава приєднатися до Ради Європи.

Встановлено, що незважаючи на наявність у Статуті Ради Європи ст. 8, яка передбачає можливість виключення держави з членів організації, така процедура ще не була застосована на практиці, оскільки Рада Європи завжди намагається вирішити усі проблемні питання шляхом залучення сторін до діалогу. Наведено приклади позбавлення держав-членів деяких прав (позбавлення права представництва в Комітеті Міністрів та Парламентській Асамблеї, позбавлення права голосу в головних органах організації) у зв'язку з порушенням ними своїх зобов'язань.

З'ясовано, що разом із розширенням Ради Європи на Схід почала мінятися і роль європейської системи захисту прав людини та самого Європейського суду з прав людини. Встановлено, що з приєднанням країн Центральної та Східної Європи і початком ухвалення пілотних рішень, у Європейського суду з прав людини більшою мірою, ніж раніше, почали проявлятися риси конституційного характеру. Особливу увагу звернено на процедуру моніторингу, яка здійснюється головними органами Ради Європи з метою перевірки дотримання державами своїх зобов'язань у сфері захисту прав людини. Надано інформацію про етапи проведення такого моніторингу та про те, на якому етапі кожна з держав-членів Ради Європи знаходиться на даний момент.

Ключові слова: Рада Європи, захист прав людини, міжнародна організація, Комітет Міністрів, Парламентська Асамблея, Європейський суд з прав людини.

The article is devoted to the study of the relationship between membership of the states in the Council of Europe and the level of human rights abidance in these countries. The author considers the main historical periods during which the admission of new states to the members of the Council of Europe took place. Attention is paid to the criteria set out in the Vienna Declaration of 1993, that the new states must meet when joining the organization. It is stated that in order to be admitted to the Council of Europe, the state must assume the obligations set out in the Parliamentary Assembly's Opinion on the admission of a new member and in the Resolution of the Committee of Ministers inviting the state to join the Council of Europe.

It is established that despite the presence of Art. 8 in the Statute of the Council of Europe, which provides for the possibility of expelling a state from the organization, such a procedure has not yet been applied in practice, as the Council of Europe always tries to resolve all problems by involving the parties in the dialogue. Author gives the examples of deprivation of member states of certain rights (deprivation of the right of representation in the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly, deprivation of voting rights in the main bodies of the organization) due to violation of their obligations.

It was found that with the enlargement of the Council of Europe to the East, the role of the European system of human rights protection and the European Court of Human Rights itself began to change. It has been established that with the accession of the countries of Central and Eastern Europe and the beginning of the adoption of pilot judgements, the European Court of Human Rights began to show features of a constitutional nature to a greater extent than before. Particular attention is paid to the monitoring procedure carried out by the main bodies of the Council of Europe in order to verify the compliance of states with their obligations in the sphere of human rights protection. Information is provided on the stages of such monitoring procedure and on which stage each member state of the Council of Europe is at the moment.

Key words: Council of Europe, protection of human rights, international organization, Committee of Ministers, Parliamentary Assembly, European Court of Human Rights.

Діяльність міжнародних організацій у сфері захисту прав людини є важливим елементом у процесі координації зусиль міжнародного співтовариства щодо зменшення кількості порушень прав людини на національному рівні. Питання прав людини завжди знаходилися в центрі уваги міжнародного права, оскільки вже давно перестали належати до виключної компетенції держав. Це, передусім, зумовлено тим, що державам іноді буває дуже важко забезпечити дотримання прав людини на належному рівні. Покращенню у цій сфері сприяло створення низки міжнародних організацій, які основний акцент у своїй діяльності зробили саме на питанні захисту прав людини. Серед таких організацій провідне місце займає Рада Європи, яка була створена після Другої Світової війни і з моменту свого заснування функціонує в межах європейського континенту.

Говорячи про Раду Європи варто пам'ятати про той неоцінний внесок, який вона зробила для захисту прав людини в своїх державах-членах та в Європі загалом. Міжнародно-правовий механізм захисту прав людини, створений в її рамках, є одним з найкращих у світі. У той же час постає питання в тому чи дотримуються держави-члени Ради Європи своїх міжнародно-правових зобов'язань в повному обсязі і чи можливо в такому випадку говорити про те, що членство в Раді Європи є гарантією повного дотримання державами прав людини.

Дослідженням питань діяльності Ради Європи та її правозахисного механізму займалися як українські, так і іноземні вчені. Серед них варто виділити праці таких науковців як: Т. О. Анцупова, М. В. Буроменський, М. М. Гнатовський, Л. Г. Заблоцька, В. С. Мармазов, Л. В. Пастухова, І. С. Піляєв, Ф. Бенуа-Ромер, Е. Бредлі, Д. Гом'єн, М. Дже-

ніс, Л. Зваак, Р. Кей, Г. Клебес, П. Лепрехт, А. Робертсон, Д. Харріс та ін.

Як відомо можливість набувати членство в міжнародній організації впливає з наявності в держави міжнародної правосуб'єктності [1, с. 282-297]. Остання базується на такій невід'ємній властивості держави як державний суверенітет. Саме завдяки ньому держави мають право вступати в будь-які міжнародно-правові відносини. А отже, це означає, серед іншого, можливість брати участь у діяльності міжнародних організацій. Як зазначає Д. Кулеба: «метою реалізації міжнародної правосуб'єктності держави шляхом участі у міжнародній організації є використання її засобів і потенціалу для досягнення власних зовнішньополітичних цілей» [2, с. 69].

Членство в Раді Європи надає державам можливість вирішувати проблеми, які виникають на європейському континенті, шляхом пошуку спільних рішень, а також сприяти виробленню загальноєвропейських правових позицій для забезпечення єдиного розуміння та застосування конвенційної спадщини організації. У той же час вступ до Ради Європи свідчить про демократичний вибір держави, її бажання зміцнювати гарантії захисту прав людини та розвивати демократичні інститути всередині країни.

Оскільки Рада Європи була створена після Другої Світової війни, розширення кола її учасників відбувалося поступово і включало декілька етапів. Це пояснюється тим, що не всі держави відповідали вимогам, які ставилися до майбутніх членів цієї організації. Деяким державам знадобився не один рік для вступу до Ради Європи та приведення своїх правових систем у відповідність до критеріїв членства у цій організації.

Варто зазначити, що перший етап вступу до Ради Європи розпочався у 1949 р. під час створення організації західноєвропейськими країнами. Так, 5 травня 1949 р. десять держав-засновниць підписали Статут Ради Європи, який визначив мету та основні засади діяльності цієї міжнародної організації. У цьому ж році до Ради Європи приєдналися Греція та Туреччина, а пізніше Ісландія (1950 р.), Німеччина (1951 р.), Австрія (1956 р.), Кіпр (1961 р.), Швейцарія (1963 р.), Мальта (1965 р.), Португалія (1976 р.), Іспанія (1977 р.), Ліхтенштейн (1978 р.), Сан-Марино (1988 р.), Фінляндія (1989 р.).

Початком другого етапу можна вважати 1989 р., коли було запроваджено статус «спеціального гостя» ПАРЕ (Парламентська Асамблея Ради Європи) і розпочалося розширення Ради Європи у східному напрямку, що до цього було непритаманне європейським організаціям. Із моменту падіння Берлінської стіни цей статус надавався законодавчим органам СРСР, Польщі, Угорщини та Югославії. Головна ідея полягала у можливості ознайомлення на практиці з механізмами функціонування парламентської демократії під час сесій Парламентської Асамблеї. Однак відповідно до Регламенту ПАРЕ (Правило 62.7) члени делегацій зі статусом спеціального гостя не мають права голосу, але мають можливість засідати і виступати перед членами Асамблеї [3]. На цій підставі представникам делегацій вищезазначених країн була надана можливість виступити на осінній сесії Парламентської Асамблеї у 1989 р., під час якої, зокрема, обговорювалося питання щодо відносин Сходу і Заходу наприкінці ХХ ст.

За підсумками проведеного обговорення Парламентська Асамблея прийняла Рекомендацію 1112 (1989) «Щодо співпраці між Заходом і Сходом наприкінці ХХ ст.». У ній віталася прагнення, висловлене Президентом СРСР М. Горбачовим та представниками делегацій держав Східної Європи, щодо необхідності проведення трансформацій у системах державного управління цих країн. Таке прагнення проявлялося в запровадженні верховенства права, яке безпосередньо включало визнання і захист прав людини та основоположних свобод, започат-

кування справжнього розподілу повноважень між гілками влади, підвищення відповідальності влади перед своїми громадянами, а також визнання верховенства міжнародного права над національними законами. У Рекомендації було схвалено відзначено пропозицію щодо створення єдиного європейського правового простору [4]. Можна побачити, що Рада Європи досить позитивно відреагувала на прагнення комуністичних, на той час, країн налагодити співпрацю із західними партнерами і стала першою європейською міжнародною організацією, яка почала приймати до своїх лав держави Східної Європи та колишні радянські республіки. Вона вважала за краще залучити ці країни до діалогу, аніж ізолювати їх.

За кілька місяців до ухвалення Парламентською Асамблеєю Рекомендації 1112 (1989) Комітетом Міністрів була прийнята Декларація «Щодо майбутньої ролі Ради Європи у європейському будівництві». Вона була присвячена 40-ій річниці заснування Ради Європи та стала першим документом організації, який почав окреслювати її розвиток у східноєвропейському напрямку. Особливо схвально Комітет Міністрів оцінив проведення реформ у деяких країнах Східної Європи, що було свідченням їх готовності до співробітництва. У свою чергу Рада Європи висловила готовність до ведення відкритого діалогу з державами-не членами щодо дотримання на національному та міжнародному рівнях принципів прав людини та плюралістичної демократії, закріплених у Статуті Ради Європи, Європейській конвенції з прав людини та Європейській соціальній хартії [5].

У 1993 р. відбувся саміт глав держав та урядів держав-членів Ради Європи, на якому Комітетом Міністрів було прийнято Віденську декларацію, в якій прямо зазначалося, що Рада Європи «здатна до повноправного прийняття демократичних держав, звільнених від комуністичного гноблення». Із цієї причини «вступ цих країн до Ради Європи – центральний фактор у процесі європейського будівництва, заснованого на цінностях нашої організації» [6]. Представники держав-членів ще раз підтвердили свою відкритість до співробітництва з усіма державами Центральної та Східної Європи, які обирають демократичний шлях розвитку. У Віденській декларації вперше були визначені критерії, яким мають відповідати нові держави при вступі. Серед них:

- дотримання принципів демократії, верховенства права та поваги до прав людини;
- проведення вільних та чесних виборів, заснованих на універсальному виборчому праві;
- гарантування свободи вираження поглядів та свободи засобів масової інформації;
- захист прав національних меншин;
- дотримання принципів міжнародного права;
- підписання Європейської конвенції з прав людини та визнання її наглядових механізмів у короткі строки [6].

Можна побачити, що представниками європейських держав було вирішено, що негайна ратифікація Європейської конвенції з прав людини після вступу до Ради Європи повинна стати умовою для вступу. Це означає, що кожна держава, яка бажає приєднатися до Ради Європи, зобов'язана висловити згоду на ратифікацію Європейської конвенції з прав людини протягом короткого періоду часу.

Відповідно до усталеної практики, нові члени підписують Конвенцію у день свого формального вступу до Ради Європи і потім невідкладно приступають до її ратифікації. Зараз усі 47 держав-членів є учасницями Конвенції. Таким чином, повне визнання положень Конвенції стало політичною умовою для прийняття у члени Ради Європи. Як наголошує Р. Хармсен, «членство у Раді Європи та прийняття її системи захисту прав людини на практиці стали рівнозначними поняттями» [7, с.19].

Д. Губер зазначає, що період з 1989 р. по 1999 р. можна вважати «десятиліттям, що увійшло в історію»,

а сам 1989 р. позначає як «нульовий рік» в історії сучасної Європи [8, с. 2]. Із ним можна повністю погодитися, адже цей час став дійсно визначальним для побудови меж нової Європи. І ці межі визначаються навіть не стільки географічною приналежністю, скільки самим прагненням нових держав бути частиною європейського правового простору та дотримуватися тих ідеалів та принципів, які проповідуються Радою Європи.

Для деяких держав саме відчуття приналежності до Європи стало вирішальним при їх вступі до цієї міжнародної організації. Оскільки у ст. 4 Статуту вказано, що членом Ради Європи може стати «будь-яка європейська держава», то, відповідно, і територія такої держави географічно має знаходитися в межах Європи. Однак із розпадом СРСР це питання дуже гостро постало перед державами кавказького регіону, які бажали приєднатися до Ради Європи. Точилися палкі дискусії з приводу того, які держави мають вважатися європейськими, а які ні. Крапку в цьому питанні поставила Парламентська Асамблея, яка у своїй Рекомендації 1247 (1994) визначила держави, які вона відносить до європейських. Крім тодішніх 32 держав-членів, європейську приналежність було підтверджено також державам, які на той час мали статус «спеціального гостя» ПАРЄ, серед них була і Україна [9].

У п. 2 Рекомендації 1247 (1994) вказано: «Членство в Раді Європи, у принципі, відкрите лише для держав, чия територія повністю або частково належить до Європи та чия культура тісно пов'язана з європейською культурою. Проте традиційні та культурні зв'язки та дотримання основоположних цінностей Ради Європи могли б виправдати відповідну співпрацю з іншими сусідніми державами, які знаходяться біля «географічного» кордону». Разом із тим у п. 3 зазначено: «Кордони Європи ще не були чітко визначені міжнародним правом. Тому Рада Європи повинна, у принципі, спиратися на загальноприйнятті межі Європи» [9].

Для трьох країн, які знаходяться поза межами Європи, але «біля «географічного» кордону», було зроблено виняток. Так, у п. 8 Рекомендації зауважено: «З огляду на їх культурні зв'язки з Європою Вірменія, Азербайджан та Грузія будуть мати можливість подати заявку на членство, якщо вони чітко продемонструють своє бажання вважати себе частиною Європи» [9]. Звичайно ж, ці країни не змарнували свій шанс і зразу розпочали переговори щодо вступу. Згодом вони стали повноправними членами Ради Європи. Таким чином, критерій «європейська держава» був розширений саме завдяки розширенню самої Ради Європи та її прагненню залучити до співпраці якомога більше європейських «по духу» країн.

Членство в Раді Європи багатьма країнами розглядається як засіб для подальшого досягнення певних цілей. Так, країна може приєднатися до організації з метою покращити свою правову систему та зробити її більш дієвою. Однак у більшості випадків держави розглядають членство в організації як підґрунтя для майбутнього вступу до Європейського Союзу або НАТО. У той же час держави не зможуть вступити до ЄС поки не переконують Раду Європи в тому, що вони повністю дотримуються норм Європейської конвенції з прав людини. Визнання державами-членами трьох головних принципів, закріплених у Статуті, складає основу діяльності Ради Європи. Ця тріада принципів, до якої входять плюралістична демократія, верховенство права і захист прав людини, перебуває в тісному взаємозв'язку і доповнює один одного. Їх виконання стає визначальним при вирішенні питання про відповідність тої чи іншої держави європейським правовим стандартам. Відповідно до Статуту визнання та дотримання цих принципів є головною умовою для прийняття держави у члени організації, а також основним та стійким зобов'язанням для усіх її членів.

Якщо розглядати що саме розуміється під прийняттям у члени Ради Європи, то в цьому випадку мається на увазі

те, що її вищі органи, такі як Комітет Міністрів та Парламентська Асамблея, визнають державу-заявника такою, що має бажання та здатна дотримуватися основних стандартів Ради Європи та вимог плюралістичної демократії, верховенства права та поваги до прав людини. Звичайно ж, перехід від тоталітарного режиму до демократичного є дуже складним та тривалим процесом. Виконання трьох вищевказаних вимог не відбувається одразу ж, а потребує певного проміжку часу. Унаслідок цього може бути складно оцінити, чи є такий перехід достатньо успішним та коли саме прийняття до Ради Європи буде виправданим. Адже не всі держави, які були прийняті у 90-х роках, виконали статутні вимоги на час вступу до організації.

У цьому контексті видається доцільним згадати формулювання деяких положень Висновку ПАРЄ № 193 (1996) щодо членства Російської Федерації у Раді Європи. Так, у п. 7 зазначено: «Асамблея вважає, що Росія – у розумінні ст. 4 Статуту – явно бажає та буде здатна в найближчому майбутньому виконувати положення щодо членства у Раді Європи, які визначені у ст. 3...» [10]. Можна побачити, що вживання майбутнього часу свідчить про невідповідність тодішнього правового порядку Росії нормам Статуту Ради Європи та Європейської конвенції з прав людини. У той час як, наприклад, у Висновку ПАРЄ № 175 (1993) щодо членства Словацької Республіки [11], Висновку № 176 (1993) щодо членства Румунії [12] та Висновку № 190 (1995) щодо членства України [13] майбутній час не використовується, а твердо вказується, що кожна з цих держав «здатна та бажає виконувати» положення ст. 3 Статуту. Однак, незважаючи на ступінь готовності, Рада Європи допомагала всім бажаним країнам подолати недоліки у їх національних правових системах та досягти бажаного рівня у цій сфері.

Для того, щоб бути прийнятою до Ради Європи, держава має взяти на себе спеціальні та, у деяких випадках, численні й далекосяжні зобов'язання. Вони визначаються у Висновку Парламентської Асамблеї про прийняття нового члена та у Резолюції Комітету Міністрів, яка запрошує державу приєднатися до Ради Європи. У той же час безспірним є той факт, що на початку 90-х років організація дещо понизила свої вимоги щодо прийняття нових держав. Це було пов'язано з низьким рівнем демократії та дотриманням прав людини усередині посткомуністичних країн.

Варто відзначити, що деякі іноземні вчені пов'язують зниження стандартів щодо прийняття нових членів до організації зі вступом Румунії у 1993 р. На той час ця держава була далеко від повного виконання статутних зобов'язань, хоча, із плином часу, ситуація в Румунії докорінно змінилася на краще. На думку П. Лепрехта, після прийняття Румунії до Ради Європи виник своєрідний «ефект доміно». Він полягав у тому, що після прийняття держави А стверджувалося, що хоча держава Б не дотримується статутних вимог, але ситуація у цій країні не була гіршою ніж у країні А, і тому згідно із правилами чесності та справедливості, держава Б повинна бути також прийнята до членів організації [14, с. 329].

Використовуючи такий підхід та приймаючи держави з невисоким правовим рівнем та низьким рівнем дотримання зобов'язань, Рада Європи почала перетворюватися з організації, що об'єднує демократичні країни, на організацію, що навчає демократичним принципам. Слід погодитися з висловлюванням Г. Клебеса, у минулому секретаря Парламентської Асамблеї, який зазначав: «Разом із гаслом "включення краще, аніж виключення" умови прийняття до Ради Європи *де-факто* змінилися. Розширення на Схід – занадто швидке, але політично неминуче – змінило характер Організації. З "клубу демократій" вона перетворилася на "школу демократії"» [15, с. 200].

У той же час Д. Таршис, колишній Генеральний секретар Ради Європи, не погоджується з тим, що процес розши-

рення організації є «тріумфом політики над принципами». Він зауважує, що Європа може бути побудована тільки на цінностях, які мають бути спільними як для Західної, так і для Центральної та Східної Європи. Без плюралістичної демократії, поваги до прав людини та верховенства права в усіх частинах Європи завжди буде зберігатися ризик нової конфронтації та нестабільності. Він підтримує думку про те, що серйозною проблемою є широта географічного регіону, на який поширюється діяльність Ради Європи. Однак при цьому висловлює переконаність у тому, що членство в Раді підвищує перспективи демократичної стабільності в Європі та дотримання прав людини [16, с.4-9].

Повноваження щодо прийняття нових держав до членів Ради Європи покладено на Комітет Міністрів [17]. Перед запрошенням нової держави Комітет Міністрів має проконсультуватися з Парламентською Асамблеєю. Він направляє запит у формі резолюції, на який Асамблея має надати свій висновок. Незважаючи на те, що не існує конкретного переліку конвенцій, які кожна держава має ратифікувати перед вступом до Ради Європи, у висновку ПАРЕ містяться мінімальні вимоги для членства в організації. Висновок є індивідуальним для кожної держави. Спеціальні вимоги можуть включати в себе підписання та ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, Європейської хартії місцевого самоврядування, Європейської соціальної хартії та різноманітних конвенцій Ради Європи щодо екстрадиції, відмивання грошей та ін. Такі додаткові вимоги доводять, що визнання норм Ради Європи щодо демократії, верховенства права та поваги до прав людини є тільки першим кроком на шляху до повного виконання стандартів Ради Європи.

Після того, як Асамблея надала свій висновок, Комітет Міністрів ухвалює резолюцію, у якій держава-заявник запрошується стати членом організації, а Генеральний секретар має направити відповідне запрошення уряду цієї країни. Відповідно до ст. 6 Статуту резолюція зазначає кількість місць, яку матимуть представники держави в Асамблеї, а також розмір її фінансового внеску до бюджету організації. Держава стає членом Ради Європи з моменту здачі документа про ратифікацію на зберігання Генеральному секретарю. Зазвичай це відбувається на урочистій церемонії під час засідання Комітету Міністрів на міністерському рівні. У 1995 р. Комітетом Міністрів була ухвалена Резолюція (95) 22, у якій Україна запрошувалася стати членом Ради Європи. Комітет Міністрів схвально відзначив дотримання Україною умов, визначених у ст. 4 Статуту, та закріпив за представниками України 12 місць у Парламентській Асамблеї [18].

У ст. 7 Статуту Ради Європи передбачено можливість добровільного виходу держави з членів організації. У той же час ст. 8 Статуту регулює процедуру виключення з членів Ради Європи. Відповідно до останньої держава, яка грубо порушила ст. 3 Статуту, «може бути тимчасово позбавлена права представництва, і Комітет Міністрів може запропонувати їй вийти з Ради згідно зі ст. 7». У тому разі, якщо держава не погодиться з пропозицією Комітету Міністрів самостійно вийти з організації, Комітет приймає рішення про припинення членства з дати, яку він сам визначить. Однак жодного разу процедура виключення з організації не застосовувалася на практиці.

За крок до виключення була Греція у 1969 р., проте вона самостійно вийшла з організації. Рада Європи частіше звертається до тимчасового позбавлення права представництва, особливо в Парламентській Асамблеї. Так, у 1980 р. в Туреччині відбувся військовий переворот, який супроводжувався численними порушеннями прав людини. Тоді Асамблея прийняла рішення про призупинення повноважень турецької делегації і відновила їх тільки після виборів, які були проведені в Туреччині у 1983 та 1984 рр. [19, с. 36-37].

У 2000 р. російська делегація була позбавлена права голосу в ПАРЕ на період з квітня 2000 р. до січня 2001 р. у зв'язку з ситуацією в Чечні [20]. У квітні 2014 р. Парламентська Асамблея прийняла Резолюцію 1990 (2014), у якій йшлося про тимчасове скасування деяких повноважень російської делегації до кінця 2014 р. у зв'язку з анексією Криму та військовою окупацією частини території України. ПАРЕ засудила дії Російської Федерації та назвала їх «грубим порушенням норм міжнародного права». У той же час Асамблея зазначила, що політичний діалог залишається кращим засобом для пошуку компромісу, а тому повне виключення представників російської делегації з ПАРЕ може зробити такий діалог неможливим, адже Асамблея залишається гарною платформою для того, аби російська делегація несла відповідальність на підставі цінностей та принципів Ради Європи. У п. 14 Резолюції вказувалося: «Парламентська Асамблея має силу та можливість у цій кризовій ситуації поставити однієї зі своїх держав-членів – Російській Федерації – певні запитання та пред'явити факти, а також вимагати відповідей та відповідальності». Тому члени російського парламенту були позбавлені лише деяких прав в Асамблеї, а саме: права голосувати, права бути представленими у ключових органах ПАРЕ (Бюро, Президентському Комітетові та Постійному Комітетові) та права брати участь у місіях спостерегачів ПАРЕ [21].

28 січня 2015 р., під час зимової сесії, ПАРЕ ухвалила резолюцію, згідно з якою російську делегацію було позбавлено вищезазначених прав до квітня 2015 р. [22]. Після цього Російська Федерація призупинила усі офіційні контакти з Асамблеєю до кінця 2015 р., хоча 24 червня 2015 р. ПАРЕ у своїй Резолюції 2063 (2015) вирішила не анулювати вже ратифіковані повноваження російської делегації [23]. Цим самим Рада Європа ще раз засвідчила свою прихильність до ведення конструктивного діалогу. У січні 2016 р. російська делегація за власним бажанням відмовилася брати участь у зимовій сесії ПАРЕ, тим самим не представивши свої повноваження до Асамблеї для ратифікації. Наслідком цього, згідно зі ст. 25 Статуту Ради Європи та правилом 6 Регламенту ПАРЕ стало те, що російська делегація не брала участі в роботі Асамблеї протягом усього 2016 року [24].

Беручи до уваги ці приклади, можна побачити, що виключення з Ради Європи є останнім заходом, який буде застосовуватися до держави-порушниці. До цього організація вживатиме усі можливі заходи тиску для примушення члена дотримуватися взятих на себе зобов'язань. Це може бути і позбавлення права представництва в Комітеті Міністрів та Парламентській Асамблеї, і позбавлення права голосу в цих головних органах [25, с. 206-210]. Доцільною видається така позиція Ради Європи, зважаючи на те, що уся діяльність цієї організації зосереджена саме на вирішенні питань шляхом політичного діалогу та дипломатичних переговорів. Вона виходить з того, що краще залишити порушника у членах організації та дати йому можливість виправитися, аніж виключити, тим самим повністю його ізолювати. Однак останнім часом деякі країни починають зловживати такою доброзичливістю, відтак, ставлячи під сумнів усю суворість санкцій за порушення не тільки прав людини, а й норм міжнародного права та його основних принципів загалом [26].

Станом на 2020 рік Рада Європи налічує 47 держав-членів і є дійсно пан'європейською організацією. Лише відсутність Білорусі та Косово перешкоджає її повній «європеїзації». Так, у 1997 р. було призупинено статус «спеціального гостя» у ПАРЕ для представників білоруського парламенту. Наступного року було заморожено заявку цієї держави на членство у Раді Європи. У 2010 р. Парламентська Асамблея вирішила призупинити контакти на високому рівні з білоруським парламентом та урядом у зв'язку з небажанням останніх поважати та дотри-

муватися стандартів Ради Європи [27]. У 2011 р. ПАРЕ закликала не відновлювати статус «спеціального гостя» до того часу, поки не буде ухвалений мораторій на виконання смертної кари і поки не буде досягнуто суттєвого, вагомого та очевидного прогресу в дотриманні державою демократичних цінностей та принципів, які відстоюються Радою Європи [28]. Отже, до того часу, поки Білорусь продовжує нівелювати основними принципами Ради Європи, а держави-члени організації розділилися в питанні визнання державності Косово, остаточне оформлення Європи до 49 держав поки відкладається на невизначений строк [29, с. 405].

Більшість членів Ради Європи стала учасниками великої кількості договорів у сфері захисту прав людини, які були прийняті у межах цієї організації. Ці договори встановили також і наглядові механізми для дотримання державами-учасницями їх положень. Однак, незважаючи на те, що усі члени Ради Європи є сторонами Європейської конвенції з прав людини, а переважна їх частина підписала й інші конвенції, існують деякі розбіжності у їх виконанні. Не завжди положення договорів, які були підписані і яких необхідно дотримуватися, відповідають реальній ситуації у державі. Таким чином, існує невідповідність між тим, що було задекларовано, і тим, що відбувається насправді. Якщо взяти як приклад Європейську конвенцію з прав людини, то можна побачити, що деякі з країн почали її ратифікацію без внесення відповідних змін до національного законодавства й практики, та без пристосування їх до вимог Конвенції. Відповідальність, з якою готувалися деякі країни до ратифікації Конвенції, є скоріше винятком, аніж правилом.

Варто наголосити на тому, що разом із розширенням Ради Європи на Схід почала мінятися і роль європейської системи захисту прав людини та самого Європейського суду з прав людини. Це можна пояснити тим, що західно-європейські держави, створюючи Конвенцію та прописуючи там основні права і свободи, у якості прикладу брали власні законодавчі акти, тобто вони сформували механізм захисту прав людини, поєднавши в одне ціле свої національні переконання стосовно прав людини. Натомість держави Центральної та Східної Європи, які цю систему не створювали, а приєдналися до неї згодом, не мали повного розуміння в питанні реалізації норм Конвенції на практиці. Їх правові системи не були до цього готові. Виходячи з цього, варто погодитися з думкою В. Садурського, який вказує не те, що з приєднанням нових країн Європейський суд з прав людини почав більше займатися не розглядом справ індивідуального характеру, а оцінкою правових систем, які мають недоліки [30, с.401]. І це дійсно так, адже останніми роками Європейський суд з прав людини почав ухвалювати все більше пілотних рішень, які вказують на системні недоліки у національному законодавстві та практиці.

Незважаючи на те, що засновники Конвенції не покладали на Європейський суд з прав людини повноважень щодо оцінки правових систем держав-учасниць, однак він дещо розширив власні повноваження із практикою застосування Конвенції та задля її більшої ефективності [31, с. 186-194]. У зв'язку з цим багато вчених-міжнародників почали говорити про конституційну роль Європейського суду з прав людини. Так, наприклад, британський вчений С. Грір виокремлює дві моделі конвенційної системи: індивідуальну юрисдикцію та конституційну юрисдикцію. На його думку, модель індивідуальної юрисдикції передбачає, що Європейський суд з прав людини існує для забезпечення відшкодування збитків, які були заподіяні заявникові у зв'язку з порушення норм Конвенції. При цьому немає значення конституційні чи систематичні вдосконалення це може викликати на національному рівні. Конституційна ж модель юрисдикції, за словами С. Грїра, полягає в тому, що головним обов'язком Суду є виокрем-

лення та розгляд найбільш серйозних порушень із максимальним впливом на відповідну державу. Згідно із цією моделлю індивідуальні заяви слід розглядати як сповіщення Суду про наявність спеціальних систематичних проблем у державі-учасниці Конвенції [32, с. 684-685].

Однак, на нашу думку, не можна говорити про «конституційність» Європейського суду з прав людини лише на підставі того, що у своїх рішеннях він вказує на наявність систематичних проблем у національному законодавстві та практиці. Адже, підписуючи Європейську конвенцію з прав людини, держави зобов'язувалися привести свої національні правові системи у відповідність до її положень. А тому Суд як контрольний орган Конвенції має право вказувати на недоліки законодавства. Хоча не можна не погодитися з тим, що з приєднанням країн Центральної та Східної Європи і початком ухвалення пілотних рішень, у Суду більшою мірою, ніж раніше, почали проявлятися риси конституційного характеру. Разом із цим не треба забувати про той факт, що юрисдикція Суду обмежена визначенням того, було порушення Конвенції чи ні. Він не має повноважень як, наприклад, національні конституційні суди, скасовувати та визнавати недійсними нормативні акти держав-учасниць. У той же час оцінка Судом відповідності законів положенням Конвенції як вищого документа вказує на його конституційний характер. Колишній голова Європейського суду з прав людини Р. Рісдалл ще у 1996 р. казав про те, що Суд «став квазіконституційним судом для усієї Європи» [33, с. 22]. Як бачимо, останніми роками цей вислів починає набирати особливої актуальності.

Регіональні організації мають достатньо великий вплив на національну поведінку держав у сфері захисту прав людини. У цьому аспекті необхідно звернути увагу на те, як політичні органи держав-членів Ради Європи взаємодіють з її інституціями та виконують рекомендації й специфічні зобов'язання, закріплені у вступних угодах. Останні, у свою чергу, закріплюють перелік спеціальних умов, які повинні бути дотримані державою з метою гармонізації національного законодавства та практики до правових стандартів Ради Європи. Слід погодитися з думкою закордонних вчених Г. Фліна та Г. Фаррела, які зазначають: «Європейські держави звертаються до філософії міжнародного правопорядку, який з'єднує їх відносини між собою завдяки специфічній формі національного закону» [34, с. 530]. Тобто, змінюючи свої правові норми, кожна держава пристосовує їх до вимог, визначених Радою Європи, а отже, національні законодавства країн стають схожими, що й забезпечує між ними крашу співпрацю та порозуміння.

Вступ до Ради Європи ще не означає що держава не має слідкувати за дотриманням прав людини в подальшому, оскільки після прийняття у члени організації Рада Європи уважно стежить за дотриманням новими державами своїх зобов'язань [35, с.444-448]. Це відбувається у декілька етапів. На першому етапі відкривається процедура моніторингу, яка, як показує практика, може тривати від п'яти років до кількох десятків років. Згідно із Резолюцією ПАРЕ 1115 (1997) вона починається через шість місяців після вступу до Ради Європи та здійснюється Моніторинговим Комітетом [36]. Для кожної країни призначаються по два доповідачі на максимальний строк до 5 років із суворим урахуванням політичної та регіональної рівноваги. Доповідачі діють відповідно до Кодексу поведінки доповідачів, схвалених Моніторинговим Комітетом у 2001 р. [37], та Резолюції 1799 (2011) щодо Кодексу поведінки доповідачів ПАРЕ [38], які спрямовані на недопущення конфлікту інтересів та базуються на принципах нейтральності, неупередженості, об'єктивності. Звіт доповідачів готується по кожній країні окремо та включає проєкт резолюції зі спеціальними пропозиціями для покращення ситуації у державі, яка перевіряється.

Наступним етапом є пост-моніторинговий діалог, який запроваджується після закриття процедури моніторингу. Починаючи з 1997 р. ПАРЕ вирішила продовжувати діалог з владою держав у певних питаннях, щоб у разі необхідності відновити моніторинг і посилити співпрацю. Цей діалог розпочинається через рік після закінчення процедури моніторингу.

Останнім етапом можна вважати закриття пост-моніторингового діалогу. Це відбувається у тому випадку, коли у Раді Європи немає сумнівів у належному виконанні державою своїх зобов'язань не тільки за вступними угодами, а й за Статутом та іншими договорами організації.

Зазначену процедуру моніторингу проходить кожна держава-член Ради Європи. В залежності від того, на якому етапі вона знаходиться, можна виділити три групи країн, які після вступу до Ради Європи мали різний рівень дотримання взятих на себе зобов'язань. Першу групу складають держави з високим рівнем виконання зобов'язань. До них можна віднести держав-засновниць Ради Європи та ті країни, які одними з перших приєдналися до організації. Для цієї групи характерним є те, що ці країни не перебувають під процедурою моніторингу ані з боку ПАРЕ, ані з боку Комітету Міністрів за недотримання ними своїх зобов'язань. Із-поміж країн Центральної та Східної Європи, які приєдналися до Ради Європи у 90-х рр., до цієї групи варто віднести Естонію, Латвію, Литву, Румунію, Словацьку Республіку, Хорватію та Чехію. Процедура моніторингу та пост-моніторингового діалогу з цими державами тривала недовго, оскільки взяті ними зобов'язання були виконані за короткий період часу та дотримуються і зараз.

До другої групи належать держави з середнім рівнем виконання зобов'язань, які мають певний прогрес

у напрямку їх дотримання, але ще недостатній для віднесення їх до першої групи. До цієї групи можна віднести держави, з якими ведеться пост-моніторинговий діалог. Наразі це Болгарія, Чорногорія та Північна Македонія. До третьої групи слід зарахувати держави з низьким рівнем дотримання зобов'язань. Вони останніми приєдналися до організації та тривалий час знаходяться під процедурою моніторингу з боку органів Ради Європи. До таких держав варто віднести 10 країн, які, за інформацією ПАРЕ, станом на 2020 рік, перебувають під процедурою моніторингу. Серед них: Албанія, Азербайджан, Боснія та Герцеговина, Вірменія, Грузія, Молдова, Росія, Сербія, Туреччина та Україна [39].

Розглянувши ряд питань, пов'язаних з прийняттям до Ради Європи нових держав у різні історичні періоди її функціонування, варто зазначити, що дотримання прав людини завжди було першим і основним критерієм для членства у цій організації. Незважаючи на те, що деякі держави мали певні проблеми з їх додержанням на початку, Рада Європи все одно приймала їх до своїх лав і допомагала у вирішенні проблемних питань.

На нашу думку членство у Раді Європи і захист прав людини є взаємозалежними поняттями, оскільки з прийняттям Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та ряду інших конвенцій було запроваджено високі стандарти захисту прав людини, які мають бути дотримані державами-членами Ради Європи. Навіть незважаючи на певні недоліки в національних правових системах головні органи Ради Європи надають рекомендації щодо їх усунення та слідкують за виконанням державами зобов'язань, прийнятих ними під час вступу до організації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тарасов О. В. Суб'єкт міжнародного права: проблеми сучасної теорії: монографія. Харків: Право, 2014. 512 с.
2. Кулеба Д. І. Участь України в міжнародних організаціях: правова теорія і практика. К.: Промінь, 2007. 304с.
3. Rules of Procedure of the Assembly (Resolution 1202(1999) adopted on 4 November 1999) with subsequent modifications of the Rules of Procedure in July 2019. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-EN.asp>
4. Recommendation 1112 (1989), East-West co-operation at the close of the twentieth century (General policy of the Council of Europe). URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=15146&lang=en>
5. Declaration on the future role of the Council of Europe in european construction (Adopted and signed at the 84th Session of the Committee of Ministers, 5 May 1989, on the occasion of the 40th anniversary of the Organisation) URL: <https://rm.coe.int/1680535ad9>
6. Vienna Declaration, 9 October 1993. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680536c83
7. Harmsen R. The European Convention on Human Rights after Enlargement. *The International Journal of Human Rights*. 2001. Vol. 5. No. 4. P. 18-43.
8. Huber D. A decade which made History: The Council of Europe 1989-1999. Strasbourg : Council of Europe Publishing, 1999. 286 p.
9. Recommendation 1247 (1994), Enlargement of the Council of Europe. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=15281&lang=en>
10. Opinion 193 (1996) of the Parliamentary Assembly, Application by Russia for membership of the Council of Europe. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=13932&lang=en>
11. Opinion 175 (1993) of the Parliamentary Assembly, Application by the Slovak Republic for membership of the Council of Europe. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=13914&lang=en>
12. Opinion 176 (1993) of the Parliamentary Assembly, Application by Romania for membership of the Council of Europe. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=13915&lang=en>
13. Opinion 190 (1995) of the Parliamentary Assembly, Application by Ukraine for membership of the Council of Europe. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=13929&lang=en>
14. Leuprecht P. Innovation in the European System of Human Rights Protection: Is Enlargement Compatible with Reinforcement? *Transnational Law and Contemporary Problems*. 1998. Vol. 8. P. 313-336.
15. Klebes H. Le Conseil de l'Europe survivra-t-il à son élargissement? *Le Droit des Organisations Internationales. Recueil d'études à la mémoire de Jacques Schwob* / eds. J.-F. Flauss, P. Wachsmann. Bruxelles: Bruylant, 1997. P. 175-202.
16. Tarschys D. The Council of Europe: strengthening European security by civilian means. *NATO Review*. 1997. Vol. 45. No. 1. P. 4-9.
17. Аббакумова Д. В. Комітет Міністрів Ради Європи: міжнародно-правова природа та повноваження: монографія. Харків: Право, 2016. 256 с.
18. Resolution (95) 22, Invitation to Ukraine to become a member of the Council of Europe (Adopted by the Committee of Ministers on 19 October 1995 at the 547th meeting of the Ministers' Deputies). URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=539695&Site=CM&BackColorIntern et=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>
19. Бенуа-Ромер Ф., Клебес Г. Право Ради Європи. Прямуючи до загальноєвропейського простору: пер. з англ. К. : К.І.С., 2007. 232 с.
20. Resolution 1241 (2001) of the Parliamentary Assembly, Credentials of the delegation of the Russian Federation. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16874&lang=en>
21. Resolution 1990 (2014) of the Parliamentary Assembly, Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20882&lang=en>
22. Resolution 2034 (2015) of the Parliamentary Assembly, Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the delegation of the Russian Federation. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21538&lang=en>

23. Resolution 2063 (2015) of the Parliamentary Assembly, Consideration of the annulment of the previously ratified credentials of the delegation of the Russian Federation (follow-up to paragraph 16 of Resolution 2034 (2015)). URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21956&lang=en>
24. President regrets Russian parliament's decision not to participate in the work of the Assembly in 2016. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-en.asp?newsid=5980&lang=2>
25. Аббакумова Д. В. Створення та становлення Комітету Міністрів Ради Європи. *Юридичний вісник*. 2014. №2. С. 206-210.
26. Задорожній О. В. Порухення агресивною війною Російської Федерації проти України основних принципів міжнародного права: монографія. Київ: К.І.С., 2015. 712 с.
27. Press Release 259, PACE suspends its high-level contacts with the Belarusian Government and Parliament, 29 April 2010. URL: http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=5513
28. Press Release 078(2011), Belarus: PACE calls for the immediate release of detainees and maintains its suspension of special guest status, 27 January 2011. URL: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1738193&Site=DC&ShowBanner=no&Target=_self&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE
29. Brummer K. Uniting Europe: The Council of Europe's Unfinished Mission. *European Review*. July 2012. Vol. 20. Issue 03. P. 403-418.
30. Sadurski W. Partnering with Strasbourg: Constitutionalisation of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments. *Human Rights Law Review*. 2009. Vol. 9. No. 3. P. 397-453.
31. Аббакумова Д. В. Еволюція конвенційних повноважень Комітету міністрів Ради Європи. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. №1(76). С. 186-194.
32. Greer S. What's Wrong with the European Convention on Human Rights? *Human Rights Quarterly*. August 2008. Vol. 30. No. 3. P. 680-702.
33. Rysdall R. The Coming of Age of the European Convention on Human Rights. *European Human Rights Law Review*. 1996. Vol. 1. P. 18-29.
34. Flynn G., Farrell H. Piecing Together the Democratic Peace: The CSCE, Norms, and the "Construction" of Security in Post-Cold War Europe. *International Organization*. June 1999. Vol. 53. Issue 03. P. 505-535.
35. Аббакумова Д.В. Особливості здійснення моніторингу головними органами Ради Європи. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 444-448.
36. Resolution 1115 (1997) Setting up of an Assembly committee on the honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe (Monitoring Committee). URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16526&lang=en>
37. Doc. 9198, Progress of the Assembly's Monitoring Procedure (2000-2001), Progress report of the Monitoring Committee, Appendix H (adopted on 11 September 2001). URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9472&lang=EN>
38. Resolution 1799 (2011), Code of conduct for rapporteurs of the Parliamentary Assembly (Adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 11 March 2011). URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=17970&lang=en>
39. Resolution 2325 (2020), The progress of the Assembly's monitoring procedure (January – December 2019). URL: <http://semantic.pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbnQvbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yODU5NyZsYW5nPUVO&xsI=aHR0cDovL3NibWFudGJjcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YUWYUERGLnhzbA==&xsItparams=ZmlsZWlkPTI4NTk3>